

На правах рукописи

РЯБОВ ЕВГЕНИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ
МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ
И СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

**12.00.01 - теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве
12.00.02 - конституционное право; муниципальное право**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань 2006

Диссертация выполнена на кафедре теории и истории государства и права Муниципального образовательного учреждения «Университет Наяновой», г. Самара.

Научный руководитель: доктор юридических наук
Финогентова Ольга Евгеньевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Горбачев Иван Георгиевич;

доктор юридических наук, профессор
Сафонов Владимир Евгеньевич

Ведущая организация – Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Волгоградская академия государственной службы».

Защита состоится 24 ноября 2006 года в 10 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, аудитория 324.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке им. Н.И. Лобачевского ГОУ ВПО «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан «____» октября 2006 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Исследование федеративной формы государственного устройства, обеспечивающей единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на двух уровнях, в настоящее время является одним из основных направлений теории и истории права и государства, конституционного права. Для объективного понимания юридической природы Российской Федерации в современный период, правового положения ее субъектов необходимо изучение предшествующих процессов, обращение к проблеме возникновения и эволюции федеративных правоотношений между центром и регионами. Центральным вопросом, ответ на который будет определять состояние и динамику данных правоотношений, является вопрос о том, как разделены права на осуществление государственной власти между федерацией и ее субъектами, какова степень их самостоятельности при осуществлении правового регулирования конкретных сфер деятельности.

Разграничение предметов ведения между федерацией и субъектами федерации является базовым принципом функционирования любой федерации. Оптимальное разграничение предметов ведения и производное от него разграничение полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов федерации представляет собой сложную задачу, от решения которой во многом будет зависеть эффективное осуществление государством своих функций, своевременное выполнение обязанностей перед гражданами.

Появление этого ключевого вопроса становления и развития российского федерализма имеет место задолго до современного этапа федеративных отношений в России, начиная с представлений о нем в дореволюционный период, применения его в советском законодательстве. Провозглашение суверенитета Российской Федерации в 1990 году, подписание Федеративного договора 1992 года и принятие Конституции РФ 1993 года

послужили началом длительных поисков гармоничной системы отношений между федерацией и ее субъектами. До недавнего времени инициатива субъектов РФ была доминирующей в процессе разграничения предметов ведения и полномочий по предметам совместного ведения, что подтверждается широкой практикой заключения договоров о разграничении полномочий, многими из которых нарушались даже основы конституционного строя Российской Федерации.

В настоящее время в России осуществляется новый этап - реформирование правового регулирования федеративных отношений, которое связано, прежде всего, с централизацией государственной власти посредством перераспределения предметов ведения и полномочий преимущественно в пользу федеральных органов.

Актуальность темы настоящего исследования обусловлена тем, что, несмотря на провозглашение Конституцией РФ федеративного характера России, разграничением в ней предметов ведения, возникает множество проблем, связанных с используемым в данной сфере понятийным аппаратом, способом конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ, формами правового регулирования по предметам ведения, отсутствием единого концептуального подхода к принципам разграничения полномочий между соответствующими органами по предметам совместного ведения, пределами законодательного и договорного способов разграничения полномочий по предметам совместного ведения. В этой связи необходимо по-новому осмыслить исторические закономерности развития федеративных отношений в России, обращая особое внимание при этом на правовое закрепление принципа разграничения предметов ведения, теоретические и практические аспекты этого вопроса.

Степень разработанности темы исследования. Теоретико-правовые проблемы федерализма стали предметом исследования таких ученых, как: Р.Г. Абдулатипов, С.А. Авакьян, Е.Н. Барышников, Л.Ф. Болтенкова, Н.В. Варламова, Н.М. Добрынин, Т.С. Гусева, Д.Л. Златопольский,

Л.М. Карапетян, А.Д. Ковачев, И.А. Конюхова (Умнова), В.А. Кряжков, А.Н. Лебедев, И.Д. Левин, С.В. Лихолетова, В.Н. Лысенко, М.С. Саликов, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, Д. Тэпс, Т.Я. Хабриева, С.Н. Чернов, В.Е. Чиркин, О.И. Чистяков, В.С. Шевцов и другие.

Значительный вклад в развитие учения о федерализме и способах разграничения полномочий между различными уровнями власти внесли ученые XIX - начала XX веков: В.М. Гессен, А.Д. Градовский, И.А. Ильин, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, С.А. Корф, Б.Е. Нольде, Б.Н. Чичерин, А.С. Ященко.

Важное значение для анализа правовых аспектов федеративных отношений имеют труды зарубежных ученых: А. Бланкенагеля, Ю. Бойда, Д. Греви, Д. Елазара, Ж. Жорди, Э. Катц, К.О` Коннор, С. Лейкоффа, Л.Дж. Сабато, С. Солника, Л. Уотса, Т. Фляйнера, Э. Хюбнера, Р. Штурма.

Исследования проблем федерализма в его основном аспекте - разграничении предметов ведения и полномочий изложены в работах В.М. Азбукина, А.В. Безрукова, Б.Л. Железнова, В.В. Иванова, А.Н. Кокотова, Б.С. Крылова, И.В. Лексина, Т.Т. Озиева, В.И. Савина, М.В. Столярова, А.Н. Черткова, М.А. Шафира и других.

Вместе с тем проблема разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ не подвергалась комплексному историко-теоретическому и практическому осмыслению, за исключением работ М.В. Глигич-Золотаревой¹, В.П. Миронова², В.А. Черепанова³. Однако необходимо отметить, что не все вопросы, связанные с указанным объектом исследования, в силу их большого разнообразия были учтены в данных

¹ См.: Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. - М.: Юристъ, 2006.

² См.: Миронов В.П. Конституционно-правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в условиях Российской Федерации: Автореф. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004 / <http://www.lawportal.ru/book/book.asp?bookID=1152905>.

³ См.: Черепанов В.А. Теория российского федерализма. Учебное пособие. - М.: МЗ-ПРЕСС, 2005; Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. - М.: МЗ-ПРЕСС, 2003.

работах (например, теоретические разработки дореволюционных и советских ученых, практика советского нормотворчества, сравнительно-правовой аспект, формулирование понятийного аппарата, его применение в нормативных правовых актах). Некоторые вопросы, в силу ряда объективных причин были рассмотрены авторами не в полной мере (например, вопросы, касающиеся влияния принципа разграничения предметов ведения на законодательство субъектов РФ). При этом акцент в работах делается больше на практических вопросах, связанных при этом лишь с федеральным законодательством.

Актуальность темы, недостаточная научная разработанность определили ее выбор, а также предмет, цели и задачи исследования.

Цель и задачи исследования. Основной целью настоящего диссертационного исследования является комплексный историко-теоретический анализ разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и основных проблем, связанных с правовым регулированием по предметам ведения.

Автор отдает приоритет формулированию теоретических выводов и положений, характеризующих основные признаки, элементы и закономерности указанных отношений, а также разработке практических предложений по совершенствованию правового регулирования в сфере разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ, полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ.

Для достижения указанной цели в диссертации решаются следующие задачи: рассматриваются основные идеи федеративного переустройства России в дореволюционный период и теории советского федерализма, исследуются проблемы становления и развития федеративной государственности РСФСР в составе Союза ССР, выявляются основные этапы изменения статуса РСФСР и входивших в нее автономных образований, исследуются модели разграничения предметов ведения и полномочий в Федеративном договоре 1992 года и проектах Конституции РФ, изучается

зарубежный опыт разграничения предметов ведения (прав, полномочий, компетенции), определяется значение и соотношение понятий «предметы ведения», «полномочие», «компетенция», устанавливается способ разграничения и формализации предметов ведения в Конституции РФ, федеральном законодательстве и законодательстве субъектов РФ, определяется содержание предметов ведения Российской Федерации, предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, предметов ведения субъектов РФ, проводится их классификация, рассматриваются теоретические и практические проблемы правового регулирования по предметам ведения, изучается развитие форм правового регулирования по предметам ведения, устанавливается влияние принципа разграничения предметов ведения на состав законодательства субъектов РФ, формулируются принципы разграничения полномочий по предметам ведения, а также предложения по совершенствованию правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий.

Объектом исследования являются правоотношения, формирующиеся при разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ, а также полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ.

Предметом исследования являются историко-теоретические аспекты разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Методологическая и теоретическая основа исследования диссертации включает в себя изучение трудов российских и зарубежных ученых по теории и истории права и государства, конституционному праву, а также выводов и обобщений, сделанных в отраслевых юридических науках.

В ходе исследования использовались как общенаучные методы познания (диалектический, системный, логический), так и частнонаучные методы (сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-юридический).

Эмпирическая база исследования. В ходе диссертационного исследования было проанализировано значительное количество нормативных правовых и судебных актов. К ним относятся: Конституция РФ от 12 декабря 1993 года, Федеративный договор от 31 марта 1992 года, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ, иные федеральные нормативные правовые акты, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, нормативные правовые акты, принимаемые на уровне субъектов РФ (Республик Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Татарстан, Тыва, Хакасия, Кабардино-Балкарской, Чувашской Республик, Архангельской, Белгородской, Иркутской, Липецкой, Московской, Новгородской, Оренбургской, Псковской, Самарской, Свердловской, Тюменской, Читинской, Ярославской областей, Ставропольского и Хабаровского краев, города федерального значения Москвы и др.), постановления Конституционного Суда РФ, конституции отдельных государств (Австрии, Аргентины, Бельгии, Бразилии, Индии, Испании, Канады, Мексики, США, ФРГ, Швейцарии, Югославии и др.), Конституции и законы РСФСР и СССР, а также проекты Конституции РФ.

Научная новизна диссертации заключается в том, что она является одним из первых в Российской Федерации историко-теоретических исследований, комплексно освещающих проблемы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, носит обобщающий и многоплановый характер, представляет правовое регулирование данного принципа федерализма в максимально полном объеме, рассматривает его новые аспекты, недостаточно изученные теорией и историей права и государства, конституционным правом, позволяет выявить современное состояние, основные тенденции, закономерности и противоречия его становления, развития и реализации в практике федеративных отношений.

В диссертации сформулированы предложения, которые могут быть учтены при разработке федеральных законов, законов субъектов РФ или изменений в них, связанных с правовым регулированием по предметам

ведения Российской Федерации, предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, предметам ведения субъектов РФ.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Признаки федеративного государства, одним из которых является обладание федерацией и отдельными территориями самостоятельной сферой деятельности (компетенцией), которая должна быть четко разграничена, были сформулированы еще в исследованиях российских дореволюционных ученых.

2. В советском законодательстве и юридической науке понятие «предметы ведения» применялось в отношении органов государственной власти, а понятия «компетенция», «полномочия» - в отношении федеративного государства и его субъектов. Советское законодательство связывало РСФСР с правосубъектностью только автономных республик, важным элементом для оформления данного статуса явилось использование понятия «компетенция государства». РСФСР не являлась федеративным государством с автономными образованиями. Следует считать неправильным использование понятия «субъект федерации» по отношению к автономным образованиям в РСФСР.

3. Федеративным договором 1992 года была закреплена асимметрия в определении правового статуса республик и иных государственно-территориальных и автономных образований, что выражалось в асимметричном способе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти участников всех трех договоров.

4. Существует шесть способов разграничения предметов ведения в зарубежных государствах (по субъектам принадлежности полномочий (федерация, субъекты федерации), наличию (отсутствию) сферы совместного ведения, а также способу конституционно-правового закрепления полномочий).

5. Разграничение предметов ведения относится к уровню отношений между федерацией и ее субъектами, а разграничение компетенции и полномочий – к уровню отношений между федеральными органами и

органами государственной власти субъектов федерации. Понятие «предметы ведения» следует рассматривать как круг вопросов (дел), областей (пределов) деятельности людей в обществе в виде юридически определенных сфер, в которых Российская Федерация, совместно Российская Федерация и субъекты РФ, субъекты РФ ведают что-то (чем-то) и упорядочивание которой отнесено Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, к ведению субъектов РФ.

6. Конституцией РФ допускается самостоятельное существование понятия «предметы ведения органов государственной власти». Под разграничением предметов ведения и полномочий в части 3 статьи 5 и части 3 статьи 11 Конституции РФ следует считать разграничение компетенции между федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ. Понятие «полномочие» в Конституции РФ используется в двух значениях: полномочий органов государственной власти, полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

7. Конституционный перечень предметов ведения включает вопросы, отнесенные одновременно к предметам ведения Российской Федерации и к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. К предметам ведения Российской Федерации отнесены такие сферы общественных отношений, которые должны предполагать их совместное правовое регулирование с участием субъектов РФ.

8. Следует считать неправомерным использование в федеральном законодательстве понятий «предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «компетенция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» вместо понятия «компетенция (полномочия) органов государственной власти». Только два способа разграничения предметов ведения (отсутствие такого разграничения либо

установление перечня предметов ведения субъектов РФ), осуществляемого в конституциях (уставах) субъектов РФ, соответствуют Конституции РФ.

9. Принятие и изменение федеральных законов, разграничивающих полномочия по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, без четкого определения и соблюдения принципов данного разграничения, не имеет перспективы достижения эффективной их реализации.

10. Существует достаточно широкий, но закрытый перечень случаев, прямо предусмотренных Конституцией РФ и федеральным законодательством, когда отдельные общественные отношения в сфере ведения Российской Федерации могут быть предметами регулирования законов субъектов РФ.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования. Теоретическая значимость результатов исследования состоит, главным образом, в том, что выводы и предложения, полученные в нем на базе анализа и обобщения научных данных теории и истории права и государства, конституционного права развивают теоретическое представление о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации как о принципе федеративной формы государственного устройства.

Диссертация имеет практическое значение как для органов государственной власти субъектов РФ, так и для федеральных органов. Данные органы государственной власти могут использовать высказанные автором предложения по совершенствованию федерального законодательства и законодательства субъектов РФ при разработке и принятии (издании) ими соответствующих нормативных правовых актов. Результаты проведенного исследования могут использоваться в дальнейшей разработке проблем, связанных с разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ, а также в ходе преподавания теории права и государства, проблем теории права и государства, конституционного права и других юридических дисциплин.

Апробация результатов исследования. По теме диссертации опубликовано пятнадцать научных работ (общий объем – 6,4 п.л.).

Наиболее важные практические итоги диссертационного исследования рассмотрены на V и VI Международных конференциях молодых ученых «Актуальные проблемы частноправового регулирования» (г. Самара, апрель 2005 года, апрель 2006 года), научно-практических конференциях «Проблемы правосубъектности: современные интерпретации» (г. Самара, февраль 2004 года, февраль 2005 года, февраль 2006 года).

Апробация результатов исследования также была осуществлена на опыте личного участия в законотворческой деятельности, систематизации и анализе практики применения законодательства, осуществляемых на уровне Самарской области (с 2003 года).

Структура работы определяется объектом, предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих 10 параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, ее научно-практическое значение, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, указывается методология научного познания, раскрывается научная новизна и формулируются положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Формирование принципов разграничения предметов ведения в истории российской государственности». В первом параграфе «Развитие идей федеративного переустройства России до 1917 года» рассматриваются идеи федеративного переустройства унитарной Российской империи, которые получили широкое развитие в исследованиях российских дореволюционных ученых, среди которых можно выделить проекты видных государственных деятелей (М.М. Сперанский, Н.Н. Новосильцев), проекты

декабристов (П.И. Пестель, Н.М. Муравьев, С.П. Трубецкой), земско-областную концепцию истории России (Н.И. Костомаров, А.П. Щапов), идеи славянской федерации (М.П. Драгоманов, А.И. Герцен, М.А. Бакунин), региональное направление (Н.М. Ядринцев, Г.Н. Потанин), исследования различных проблем федерации в трудах дореволюционных российских юристов. Большинство из них восприняло теории П. Лабанда и Г. Еллинека о едином суверенитете федерации при сохранении государственности ее членов. Сформулированы основные признаки федеративного государства в представлении дореволюционных ученых: это союз территорий (государств), основанный на понятии о народе, как едином целом, хотя составленном из частей; этот союз объединен центральной властью; наряду с общенародным представительством существует представительство отдельных территорий (государств); федерация и отдельные территории (государства) обладают самостоятельной сферой деятельности, поэтому их предметы ведения должны быть строго разграничены. Дореволюционные разработки в области федерализма подверглись критике как буржуазные учения со стороны советских исследователей и были незаслуженно проигнорированы при организации федеративного устройства в РСФСР и СССР.

Второй параграф «Становление основ российского федерализма в советский период: научно-практический аспект» посвящен изучению теории и практики федерализма в РСФСР и СССР.

Проведен анализ взглядов советских государственных деятелей (В.И. Ленин, И.В. Сталин), ученых-юристов (Г.В. Александренко, Д.Л. Златопольский, С.А. Котляревский, И.Д. Левин, А.И. Лепешкин, Я.М. Магазинер, Д.А. Магеровский, М.О. Рейхель, И.П. Трайнин, О.И. Чистяков и др.) на федерацию и возможность ее практического применения в России.

В советском законодательстве и юридической науке понятие «предметы ведения» применялось в отношении органов государственной власти, а понятия «компетенция», «полномочия» - в отношении федеративного

государства и его субъектов в целях правового оформления конструкции двойного статуса РСФСР: как федеративного государства с автономными образованиями и одновременно союзной республики в составе союзного государства - СССР.

Анализ Конституций СССР и РСФСР позволил сделать вывод о широком использовании в них принципа разграничения предметов ведения, при этом понятие «ведение» не было тождественно понятию «компетенция». Советское законодательство связывало РСФСР с правосубъектностью только автономных республик, при этом решающим элементом для оформления данного статуса явилось использование понятия «компетенция государства».

Взгляды советских ученых по вопросу о том, что включает в себя само понятие «компетенция государства», можно условно разделить на два подхода в соответствии с объемом толкования указанного понятия. Неправомерным является включение в данное понятие предметов ведения или областей общественной жизни (Д.Л. Златопольский), их законодательное закрепление, функций, осуществляемых в этих областях, территориальных пределов их осуществления (М.А. Шафир), правовой основы деятельности государства (А.Н. Чирикина). За основу было взято определение компетенции государства, данное Б.Л. Железновым, как основанной на задачах и функциях государства системе его полномочий, т. е. прав и обязанностей, которые определяют меру его должного и возможного поведения как субъекта правоотношений, меру его воздействия на предметы ведения.

Несостоятельность теории ограниченного суверенитета союзных республик в составе СССР (А.И. Денисов, Н.П. Фарберов, В.Г. Филимонов и др.) и ее связи с разграничением компетенции между ними свидетельствует о том, что РСФСР не являлась ни федеративным государством, ни государством с автономными образованиями, приводит к отрицанию федеративной правосубъектности автономных образований в РСФСР, включая автономные республики. В этой связи также следует считать неправильным использование категории «субъект федерации» по отношению к автономным образованиям в

РСФСР.

Изменение правового статуса РСФСР и ее автономных образований характеризовалось двумя направлениями: последовательным приобретением Россией государственного суверенитета и фактическим выходом ее из состава СССР, а также суверенизацией автономных республик в РСФСР и преобразованием их в субъекты РСФСР. Проведен анализ ряда нормативных правовых актов в сфере совместного ведения СССР и союзных республик, в сфере разграничения полномочий между союзными и автономными республиками, автономными образованиями, которыми было закреплено неравенство конституционно-правового статуса составляющих частей РСФСР.

Третий параграф «Разграничение предметов ведения и полномочий в Федеративном договоре и проектах Конституции Российской Федерации». Автором установлено, что Федеративным договором 1992 года была закреплена асимметрия в определении правового статуса республик и иных государственно-территориальных и автономных образований, что выражалось, прежде всего, в асимметричном способе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти участников всех трех договоров. Несмотря на очевидные недостатки Федеративного договора, следует признать, что подобное разграничение на конституционном уровне было произведено в России впервые, заложены важные принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения, такие как конкурирующая законодательная компетенция, согласование федеральных законопроектов по предметам совместного ведения.

Определение формы государственного устройства России, включая вопрос о разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами, являлось сложным периодом подготовки всех проектов Конституции РФ. Рассмотрено пять проектов Конституции РФ, в которых предусматривались различные способы подобного разграничения, в том числе проект Конституции РФ, одобренный Конституционным совещанием.

Вторая глава «Понятие и способы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации». Первый параграф «Способы разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами: сравнительно-правовой аспект» посвящен исследованию зарубежного опыта конституционно-правового регулирования разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами.

В первую очередь проводится обзор существующих в российской юридической науке классификаций способов разграничения предметов ведения в федеративных государствах. Основное внимание уделено комплексной классификации, в рамках которой выделяется шесть способов разграничения предметов ведения. В качестве критериев выделяются: субъекты принадлежности полномочий (федерация или субъекты федерации), наличие или отсутствие сферы совместного ведения, способ конституционно-правового закрепления полномочий.

Придерживаясь данной классификации, автор раскрывает признаки однозвенного, совмещенного, двухзвенного, трехзвенного, двухзвенно-негативного, преимущественно негативного способов. Проводится анализ конституций 18 федеративных государств, различных точек зрения, на основе которого каждая конкретная федерация отнесена к одному из указанных способов, либо выделена в самостоятельную группу. Так, отдельно рассматриваются сложные способы разграничения предметов ведения в ФРГ, Бельгии и Австрии. Кроме того, автор отмечает определенную тенденцию в сфере разграничения предметов ведения, обращаясь к опыту так называемых региональных государств на примере конституции Испании.

Второй параграф «Понятие «предметы ведения», его соотношение с понятиями «компетенция», «полномочия». Проводится обзор существующих подходов к определению содержания понятия «предметы ведения», его соотношения с понятиями «компетенция», «полномочия», используемых в Конституции РФ. Сделан вывод о том, что доминирующим является представление о разграничении предметов ведения как об уровне

отношений между федерацией и ее субъектами, а о разграничении компетенции и полномочий как об уровне отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Понятие «предметы ведения» следует рассматривать как круг вопросов (дел), областей (пределов) деятельности людей в обществе в виде юридически определенных сфер, в которых Российская Федерация, совместно Российская Федерация и субъекты РФ, субъекты РФ ведают что-то (чем-то) и упорядочивание которой отнесено Конституцией РФ к ведению Российской Федерации, к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, к ведению субъектов РФ.

Основное внимание уделено решению проблемы унификации терминологии в соответствии с данным подходом в главе 1 и 3 Конституции РФ. Конституцией РФ допускается самостоятельное существование понятия «предметы ведения органов государственной власти». Под разграничением предметов ведения и полномочий в части 3 статьи 5 и части 3 статьи 11 Конституции РФ следует считать разграничение компетенции между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. В связи с нахождением указанных статей в главе 1 Конституции РФ установление принципа разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ, а также их изменение в части недопустимости закрепления за органами государственной власти предметов ведения возможно только в порядке пересмотра Конституции РФ.

Понятие «полномочие» в Конституции РФ используется в двух значениях: полномочий органов государственной власти (статьи 5, 11, 92, 78, 117, 132 Конституции РФ), полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (статьи 73 и 77 Конституции РФ). В первом случае понятие «полномочия» употребляется как элемент компетенции для обозначения прав и обязанностей соответствующих органов государственной власти. Очевидно, что в Конституции РФ должно быть обеспечено единообразное применение юридически устоявшегося

понятийного аппарата. В этой связи, хотя Конституция РФ не использует понятие «компетенция», именно о ней должна идти речь в статьях Конституции РФ, касающихся разграничения объема государственной власти между государственными органами. Во втором случае понятие «полномочие Российской Федерации» используется в контексте предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ для разграничения прав и обязанностей Российской Федерации и субъектов РФ.

Третий параграф «Содержание предметов ведения Российской Федерации, предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предметов ведения субъектов Российской Федерации». Вопросы, связанные с формализацией предметов ведения в статье 71 и части 2 статьи 72 Конституции РФ, свидетельствуют о значительном несовершенстве формулирования круга предметов ведения в Конституции РФ, об отсутствии принципов отнесения сфер общественных отношений к тем или иным предметам ведения, об актуальности проблемы расхождения в использовании понятийного аппарата на конституционном уровне, о трудностях идентификации используемых понятий. При этом изменение отдельных пунктов в данных перечнях предметов ведения без их полного пересмотра с закреплением указанных принципов, как представляется, не будет способствовать устранению этих проблем.

Конституционный перечень предметов ведения включает вопросы, отнесенные одновременно к предметам ведения Российской Федерации и к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (пункты «а», «в» статьи 71, пункты «а», «б» части 1 статьи 72 Конституции РФ). Статья 71 Конституции РФ к предметам ведения Российской Федерации относит такие сферы общественных отношений, которые исходя из федеративного устройства России, должны предполагать их совместное правовое регулирование с участием субъектов РФ (пункты «б», «в», «г», «е» статьи 71 Конституции РФ). Проблемами являются одновременное закрепление отдельных предметов ведения Российской Федерации в других

статьях Конституции РФ, которое выражается либо в определенном дублировании этих предметов ведения, либо их дополнительной конкретизации (пункт «н» статьи 71 и часть 2 статьи 67 Конституции РФ, пункт «ж» статьи 71 и статья 75 Конституции РФ), пробелы Конституции РФ в определении предметов ведения Российской Федерации (статьи 56, 70, 87, 99 Конституции РФ).

Проблема пробелов Конституции РФ существует и в определении предметов совместного ведения (например, чрезвычайные ситуации политического, природного и техногенного характера, вопросы государственной службы субъектов РФ).

Придерживаясь указанного подхода, автором проводится классификация предметов ведения, входящих в состав статей 71-72 Конституции РФ, в результате которой в качестве предметов ведения выделяются не только сферы общественных отношений, подлежащих правовому регулированию, но и конкретные полномочия, отрасли законодательства, материальные объекты, находящиеся в ведении РФ либо в совместном ведении РФ и субъектов РФ, государственные функции, общие принципы, общие вопросы, регулирование, координация и т. д.

Определение предметов ведения субъекта РФ по «остаточному» принципу без раскрытия их содержания с учетом отмеченного несовершенства статьи 71 и части 1 статьи 72 Конституции РФ имеет закономерным следствием неопределенность соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов РФ. К таким предметам ведения можно отнести: принятие и изменение конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, согласие на изменение статуса и границ территории субъекта РФ, правовое регулирование организации и деятельности органов государственной власти в соответствии с общими принципами, установленными Российской Федерацией, государственная собственность субъекта РФ и управление ею, административно-территориальное устройство, символика субъекта РФ, программы

экономического, экологического, научно-технического, социального, культурного развития субъекта РФ. В статье 73 Конституции РФ или федеральном законодательстве предметы исключительного ведения субъекта РФ необходимо наполнить конкретным содержанием путем установления их перечня и соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов РФ, при этом их содержание не должно быть закрытым и исчерпывающим.

Четвертый параграф «Способы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в федеральном законодательстве, конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации». Исследуется вопрос об использовании понятий «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» в федеральном законодательстве. В федеральном законодательстве наблюдается значительное количество случаев, когда понятия «компетенция», «полномочия» относятся к уровню отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, и наоборот, «ведение» - к уровню отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Следует считать неправомерным использование в федеральном законодательстве понятий «предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «компетенция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», «полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» вместо понятия «компетенция (полномочия) органов государственной власти».

Анализ конституций (уставов) субъектов РФ позволяет выделить шесть вариантов разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в конституциях (уставах) субъектов РФ. Три из них (закрепление предметов ведения всех трех уровней, предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения, предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов) как представляется, являются неконституционными, так как, включая в себя

нормы, закрепленные в Конституции РФ, вторгаются в предмет федерального конституционного регулирования. Только два способа разграничения предметов ведения (отсутствие такого разграничения либо установление перечня предметов ведения субъектов РФ) соответствуют Конституции РФ.

Третья глава «Теоретические и практические проблемы правового регулирования по предметам ведения Российской Федерации, предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Первый параграф «Развитие форм правового регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Закрепление в качестве средств разграничения предметов ведения и полномочий лишь Конституции РФ, Федеративного и иных договоров не согласуется со статьей 76 Конституции РФ, в соответствии с которой по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы. В российской юридической литературе отсутствует единое мнение о допустимости договорной формы правового регулирования в сфере разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Исследованы основные этапы практики заключения данных договоров с 1994 года до середины 1998 года. Учитывая неоднозначную оценку договоров о разграничении полномочий, которые в течение четырех лет использовались в качестве основной формы правового регулирования по предметам совместного ведения, многочисленные нарушения Конституции РФ, равноправия субъектов РФ, единства и целостности системы правового регулирования, федеральный законодатель был вынужден обратиться к законодательной форме разграничения полномочий по предметам совместного ведения.

Перспектива договорного разграничения заключается в разграничении полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта РФ при реализации программ, представляющих для них взаимный интерес. Предмет договорного

регулирования должен быть перенесен с разграничения полномочий на передачу полномочий на определенный период времени.

Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ, который предполагался базовым законом в процессе унификации правового регулирования в сфере разграничения полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ, в том числе определения основных понятий и принципов подобного разграничения, к сожалению, не был реализован на практике. Вместо этого широкое распространение получила концепция разграничения полномочий по предметам совместного ведения, определенная в Федеральном законе от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, и развитая в отраслевом законодательстве рядом комплексных федеральных законов, в том числе Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, двумя федеральными законами № 199-ФЗ. Посредством закрепления двух типов полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения (собственных и делегированных) и дальнейшего одностороннего и произвольного их перераспределения со стороны федерального законодателя усиливается централизация федеративной системы России, а также ограничение нормотворческой деятельности субъектов РФ в сфере предметов совместного ведения.

Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ не отнесены к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ регулирование в следующих сферах общественных отношений, предусмотренных в качестве предметов совместного ведения: пункт «а», «б», «в», «г», «д» (особо охраняемые территории), «к», «л» части 1 статьи 72 Конституции РФ.

Второй параграф «Принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Принятие и изменение федеральных законов, разграничивающих полномочия по предметам совместного ведения, без четкого определения и соблюдения принципов данного разграничения, не

имеют перспективы достижения эффективной их реализации. Данными принципами являются: субсидиарность, ограниченная (достаточная) необходимость федерального регулирования, рамочное федеральное регулирование, позитивное обязывание, бюджетная обеспеченность полномочий, сотрудничество Российской Федерации и ее субъектов, взаимное делегирование компетенции, территориальное верховенство субъектов РФ, солидарность и согласие, взаимная ответственность, сравнительная юридическая сила, учет результатов мониторинга законодательства в сфере разграничения полномочий по предметам совместного ведения.

Третий параграф «Влияние принципа разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации на законодательство субъектов Российской Федерации». Предметами регулирования законов субъектов РФ могут быть отдельные общественные отношения в сфере ведения Российской Федерации, которые прямо предусмотрены Конституцией РФ и федеральным законодательством. К ним относятся следующие случаи:

- возложение на органы государственной власти субъектов РФ осуществления полномочий по предметам ведения РФ в соответствии с пунктом 3 статьи 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ;
- предусмотренные федеральным законом возможности участия органов государственной власти субъектов РФ в осуществлении нормотворческих полномочий по предметам ведения РФ согласно статье 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ;
- случаи, охватываемые статьей 72 Конституции РФ - принятие субъектами РФ законов и иных нормативных правовых актов, смежных с гражданским законодательством отраслей;
- принятие субъектом РФ законов, устанавливающих порядок управления и распоряжения собственностью субъекта РФ, приватизации государственного имущества субъектов РФ в соответствии с подпунктом «ж» части 2 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ;

- создание конституционного (уставного) суда субъекта РФ и установление порядка его деятельности, определение полномочий мировых судей, не установленных федеральным законом;

- осуществление мер по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов (в установленных пределах).

В **заключении** подводятся основные итоги исследования, делаются теоретические выводы и обобщения, предложения по совершенствованию законодательства.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Рябов Е.В. Соотношение понятий «предметы ведения», «компетенция», «полномочия» в определении содержания правосубъектности федеративного государства и его субъектов // Проблема правосубъектности: современные интерпретации. Материалы научно-практической конференции. Выпуск 2, 26 февраля 2004. Самара: Самар. гуманит. акад., 2004. - С.46-49. (0,14 п.л.).

2. Рябов Е.В. Конкурирующая законодательная компетенция в Российской Федерации // Юрист Поволжья. - 2004. – № 9-10 (11). - С.23-25. (0,37 п.л.).

3. Рябов Е.В. Новый закон о жилище как реализация компетенции субъекта Российской Федерации // Юрист Поволжья. - 2004. - № 9-10 (11). - С.30-33. (0,51 п.л.).

4. Рябов Е.В. Развитие идей федеративного переустройства России до 1917 года // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия Право. - 2005. - № 2. - С.58-64. (0,43 п.л.).

5. Рябов Е.В. Проблема федеративной правосубъектности автономных образований // Проблема правосубъектности: современные интерпретации: Материалы научно-практической конференции. Выпуск 3, 25 февраля 2005. - Самара: Самарская гуманитарная академия, 2005. - С. 41-46. (0,19 п.л.).

6. Рябов Е.В. Проблема законодательной компетенции субъектов российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации (на примере гражданского законодательства) // Актуальные проблемы частноправового регулирования: Материалы Международной V научной конференции молодых ученых (г. Самара, 22-23 апреля 2005 г.) / Отв. ред. Л.М. Минкина, Ю.С. Поваров, В.Д. Рузанова. – Самара: Изд-во «Универс-групп», 2005. - С. 64-67. (0,2 п.л.).

7. Рябов Е.В. Соотношение понятий «государственный суверенитет» и «компетенция» в федеративном государстве // Юридический аналитический журнал. - 2005. - № 1-2. - С.69-70. (0,08 п.л.).

8. Сокол П.В., Рябов Е.В., Скворцов С.И. Анализ применения федерального и областного законодательства в Самарской области: теория и практика. Самара, ООО «Офорт», Самарская Губернская Дума, 2005. - 144 с. (6 п.л.).

9. Сокол П.В., Рябов Е.В. Систематизация законодательства: теоретические и практические аспекты // Юрист Поволжья. - 2005. - № 5-6 (18). - С.20-22 (0,38 п.л.).

10. Сокол П.В., Рябов Е.В. Мониторинг законодательства на уровне субъекта Российской Федерации // Юстиция. - 2006. - № 3. – С.16-25. (0,6 п.л.).

11. Рябов Е.В. Понятие компетенции федеративного государства и его субъектов // Проблема правосубъектности: современные интерпретации: Материалы научно-практической конференции. Выпуск 4, 22 февраля 2006. - Самара: Самарская гуманитарная академия, 2005. - С. 20-26. (0,61 п.л.).

12. Рябов Е.В. Норма права в механизме прекращения гражданских прав // Актуальные проблемы частноправового регулирования: Материалы «круглых столов» Международной VI научной конференции молодых ученых (г. Самара, 28-29 апреля 2006 г.): сб. науч. статей / отв. ред. Ю.С. Поваров. - Самара: Изд-во «Универс-групп», 2006. - С.92-95. (0,24 п.л.)

13. Рябов Е.В. К вопросу о прекращении субъективных гражданских прав // Актуальные проблемы частноправового регулирования: Материалы

Международной VI научной конференции молодых ученых. Самара, 28-29 апреля 2006 г. - Самара: Изд-во «Универс-групп», 2006. - С.28-29. (0,1 п.л.).

14. Рябов Е.В. Договорное регулирование федеративных отношений в Российской Федерации // Вестник Самарского государственного университета. - 2006. - № 5/2. - С.91-100. (0,77 п.л.)

15. Рябов Е.В. Способы разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами: сравнительно-правовой аспект // Вестник Самарского государственного экономического университета. - 2006. - № 2 (20). – С.323-329. (0,33 п.л.).